

O INSTITUTO DO REFÚGIO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E SOB A ÓTICA DOS PROGRAMAS E TRATADOS LATINOAMERICANOS E DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Silvio Beltramelli Neto¹

Felipe Machado Daniel²

Resumo: O presente trabalho buscará resgatar a história do surgimento da proteção jurídica ao refugiado, em sua concepção internacional, regional e nacional. Para isso, analisar-se-ão os primeiros passos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, embrião dessa proteção, constituído no pós-Segunda Guerra, até a criação da ONU e o posterior denominado Direito Internacional dos Refugiados. Investigará, a partir de contextos históricos, os principais tratados internacionais celebrados sobre a temática, seus órgãos implementadores e fiscalizadores. Em âmbito latino-americano, pesquisará quais foram os pactos internacionais celebrados entre os países da região, em que contexto, e os mais importantes programas para implementação. Por fim, levantará todo o ordenamento jurídico pátrio sobre o refúgio, descrição do passo-a-passo desde a chegada do solicitante de refúgio até o acolhimento e reconhecimento de sua condição de refugiado.

Palavras-chaves: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Direito Internacional dos Refugiados ; História do Refúgio.

THE HISTORICAL CONTEXT AND EMERGENCE OF LEGAL INSTITUTES OF REFUGE, LATIN AMERICAN PROGRAMS AND TREATIES AND THE NATIONAL LEGAL ORDINATION

Abstract: This paper will seek to rescue the history of the emergence of legal protection to the refugee, in its international, regional and national conception. To this end, we will analyze the first steps of international human rights law, the embryo of this protection, constituted in the post-World War II, until the creation of the UN and later called International Refugee Law. It will investigate, from historical contexts, the main international treaties celebrated on the subject, their implementing and supervisory organs. On a Latin-American level, it will investigate what were the international pacts concluded between the countries of the region, in which context, and the most important programs for implementation. Finally, it will raise the entire homeland legal system on refuge, a step-by-step description from the arrival of the refugee applicant to the reception and recognition of his refugee status.

Keywords: International Human Rights Law; International Refugee Law; History of Refuge

¹Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito, integrante da linha de pesquisa “Cooperação Internacional e Direitos Humanos” e do Grupo de Pesquisa “Direito num Mundo Globalizado”. Membro do Ministério Público do Trabalho em Campinas.

² Pós-graduando em Direito Constitucional Aplicado pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Graduado em Direito pela PUC-Campinas. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

*“...me dicen el clandestino
por no llevar papel...”
(Manu Chao)*

O mundo vive hoje o maior desafio migratório desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O acúmulo de barbáries perpetradas na África, conflitos religiosos e interesses imperialistas no Oriente-Médio, as instabilidades políticas e ambientais na América Latina, entre outros tantos episódios, colocam em circulação mais de 70 milhões de pessoas (ACNUR, 2018).

Apenas enquanto essas linhas foram escritas, milhares de seres humanos deixaram e outros tantos deixarão suas casas e atravessarão – ou não – uma fronteira em busca de abrigo, alimentos e proteção, mas nem todas conseguirão (REUTERS; AFP, 2019).

Os reflexos dessa diáspora permanente batem à porta de todos. Não à toa que o Brasil, de dimensões continentais, põe-se na rota de fuga de milhares de refugiados.

Inquietações quanto ao papel dos Estados e as responsabilidades da dita comunidade internacional frente a essa verdadeira calamidade, assim como reflexões sobre a vida e condições desses desafortunados que sistematicamente veem seus direitos violados motivaram o desenvolvimento desse artigo que, contando com o auxílio dos principais pesquisadores nacionais sobre o tema, assim como das ciências históricas e da literatura não científica, aprofundar-se-á no arcabouço jurídico em contexto global, regional e nacional, visando sempre à contextualização dos fatos narrados.

Os objetivos deste trabalho são, portanto: analisar a construção e o desenvolvimento de tratados e convenções que constituíram a base do Direito Internacional dos Refugiados desde seu nascimento, nas primeiras décadas do século XX, com a criação da ONU e do Direito Internacional dos Direitos Humanos; examinar como esse arcabouço jurídico internacional refletiu em nível latino-americano e sob qual contexto; e, por fim, analisar como todo o ordenamento jurídico existente sobre o tema fora introduzido em âmbito nacional brasileiro, quais são os procedimentos práticos instituídos para a concessão de refúgio, suas consequências e perspectivas frente aos atuais desafios.

2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: CONTEXTO HISTÓRICO E OS PRIMEIROS PASSOS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O advento do extremado século XX, como propriamente definiu Hobsbawn (2012), trouxe inúmeras transformações sociais e políticas na sociedade moderna e pós-moderna. Nesse curto espaço de tempo da história da humanidade, genocídios, guerras, transformações tecnológicas, ditadores e catastróficos eventos naturais moldaram o que entendemos por civilização. Banalizou-se, sobretudo e como nunca antes, a vida humana e o mal.

Durante as primeiras décadas do século passado, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial no ano de 1914 e a Revolução Russa de 1917, enormes contingentes populacionais deslocaram-se fugindo de violações de direitos humanos - mesmo esses ainda não sendo conhecidos e positivados como os conhecemos hoje – ocasionadas, sobretudo, por perseguições políticas. Enquanto na Europa Ocidental a Guerra de Trincheiras provocava o deslocamento de civis, no Leste europeu o exército Bolchevique perseguia opositores em tempos revolucionários.

A organização Cruz Vermelha, sozinha, incapaz de resguardar todas essas vidas, principalmente russas, que se deslocavam em busca de socorro pelo Velho Continente, solicitou apoio à Liga das Nações, comunidade internacional de então, para com a sua cooperação criar o primeiro órgão internacional de proteção aos refugiados, denominado Alto Comissariado para Refugiados Russos, que duraria até meados da década de 30 (JUBILLUT, 2007).

As mazelas resultantes destes primeiros conflitos, sobretudo da Grande Guerra, não foram o suficiente para inibir, anos depois, impulsionada por movimentos totalitários ufanistas e revanchistas, a Segunda Guerra Mundial, na Europa. Desse resultado, colocou-se em circulação outros milhares de pessoas perseguidas por questões étnico-raciais, dentro de seus países de origem.

Como consequência da destruição de parte do continente europeu causado pelos conflitos e pelo genocídio praticado ao povo judeu, impulsionou-se a criação de uma entidade multinacional que limitasse a soberania dos Estados, restringisse a prática da guerra e promovesse a solidariedade entre os povos (JUBILUT, 2007). A resposta para essas demandas decorreu com a celebração de tratados internacionais de direitos humanos cogentes, necessários à sobrevivência dos povos e também com a criação de uma organização mundial que fiscalizasse e auxiliasse especificamente o tema.

2.1 ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS

Após a Era Hitler e o fim da Segunda Guerra há, então, a criação da ONU, em 1945, e, consequentemente, a internacionalização dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2014). Percebeu-se que as brutalidades geradas pelo holocausto poderiam ser evitadas, caso existisse à época um efetivo sistema de proteção internacional dos direitos inerentes ao homem (BUERGENTHAL, 2009).

Com a Organização das Nações Unidas e suas agências, nasce o moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH.). Ato contínuo, o Direito Internacional dos Refugiados surge como uma das três ramificações do DIDH *lato sensu* (TRINDADE, 2003).

No ano seguinte, é a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) que se estabelece como a entidade responsável para lidar com a crise humanitária provocada pelo deslocamento em massa de perseguidos pelos grandes conflitos.

Entretanto, já em 1950, entende-se que a complexidade da temática era ainda maior do que inicialmente previsto e uma atenção exclusiva deveria ser instituída. Assim, é estabelecido pela Resolução nº 428 da Assembleia das Nações Unidas, de 14 de dezembro, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR em português; UNHCR em inglês).³

2.2 A CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951

Passados alguns meses desde a criação da OIR e do ACNUR, os países membros da ONU entendem pela necessidade de positivar a proteção aos refugiados. Seria insustentável permitir que os Estados, de forma discricionária, baseando-se pelos interesses políticos de governo, concedessem asilo ou não para perseguidos. Deste modo, a criação de uma convenção do qual os países se comprometessem, elevaria o tema acima de interesses escusos e os vinculariam a priorizar a acolhida aos deslocados e promoção dos direitos humanos.

Foi diante desses desafios, e também influenciado pela recente Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que, em 1951, se convencionou, em Genebra, o marco inicial do Direito Internacional do Refugiado e sua efetiva inaugural positivação, com o princípio de esboços sobre as definições técnicas de um refugiado e quais procedimentos os Estados deveriam enfrentar.

³ A Agência, que até os dias de hoje é responsável pela atuação com o tema de refugiados, tem a maior parte de seu financiamento movido por doações de Estados.

O art. 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU de 1951 diz ser refugiado aquele que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (ACNUR, 2019a).

Entretanto, há que se fazer importantes ressalvas: a Convenção de 1951 trouxe reservas geográficas e temporais, verdadeiros componentes delimitadores. Seriam amparados por esse dispositivo internacional apenas os que estavam nessa condição por acontecimentos ocorridos anteriores a 1951 e, exclusivamente, na Europa. Portanto, nem todos os indivíduos com fundados temores de perseguição por condições de raça, etnia, religião, grupo social e opinião eram, segundo o referido critério normativo, refugiados, mas apenas os europeus por fatos anteriores à Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, viu-se, pois, uma visão totalmente eurocêntrica da proteção aos direitos humanos.

Mas, por outro lado, foi também nesse tratado que, pela primeira vez fora positivado o instituto do *non-refoulement*, princípio básico e pedra angular do DIR., segundo o qual nenhum solicitante de refúgio será retornado a país onde possa se expor a perseguições. Sendo esse, hoje, reconhecido como norma internacional com *status* de *jus cogens* (PAULA, 2019).

2.3 O PROTOCOLO ADICIONAL DE 1967

O fim da Segunda Guerra foi o prelúdio para o início da Guerra Fria. Por quase toda a segunda metade do século XX, de um lado, o bloco capitalista encabeçado pelos EUA e, do outro, o bloco comunista liderado pela URSS protagonizaram e exerceram sobre o mundo, em especial nos continentes Americanos e Africano, influências militares e ideológicas.

Esse embate político entre as duas potências que, por vezes, se estendeu aos campos de batalha – não diretamente entre os impérios, mas sim, indiretamente – , provocou novas demandas e novos perfis de refugiados, os quais não mais se enquadravam naquela definição positivada pela Convenção de 1951, uma vez que os fatos eram posteriores a esse tratado e a origem desses perseguidos já não era mais o continente europeu (MAHLKE, 2017).

Compreendeu-se que o deslocamento forçado de pessoas não é pontual ou passageiro, mas sim um problema que acompanha a sociedade e suas transformações. Logo, um novo tratado deveria ser celebrado para abranger também esses desafortunados, assim como o prolongamento de atuação do ACNUR.

O Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967, logo em seu preâmbulo, assim como nos primeiros artigos, admite que as novas modificações trazidas por recentes conflitos

fizeram surgir outros tipos de refugiados e, portanto, o tratado suprimiria as características delimitadoras temporais e geográficas do anterior (ACNUR, 2019b).

Sem embargo, tanto a Convenção de 1951 assim como o seu Protocolo adicional de 1967 formam a base legal ou os pilares do Direito Internacional dos Refugiados. Além de todo o arcabouço jurídico do Direito Internacional dos Direitos Humanos e das decisões em âmbitos internacionais que formam o direito consuetudinário, são esses dois tratados que compõem a espinha dorsal do D.I.R.

3 A PROTEÇÃO AO REFUGIADO NA AMÉRICA LATINA: REFÚGIO E A TRADIÇÃO LATINA DE ASILO

O acolhimento ao estrangeiro na América Latina possui raízes que ultrapassam as convenções europeias criadas na primeira metade do século XX. Diferentemente do continente Europeu, por aqui se detém a particularidade de abrigar o asilado (em sentido lato – qual seja, político, territorial e diplomático) com base em acordos próprios, feitos ainda no século XIX (REZEK, 2005).

É datado de 1889 o primeiro tratado entre as nações americanas sobre o tema do asilo diplomático: o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu que, muito embora seja de cunho predominantemente penal, regulou diplomacias e concessões de asilo (MENEZES, 2011).

É bem verdade que a questão do refúgio não foi protagonizada pelo tratado, pois a definição do *status* de refugiado sequer existia, além de que a atuação da Liga das Nações no espaço latino inexistia.

A esse tratado sucederam-se inúmeras outras convenções organizadas no continente, anteriores a Convenção de Genebra de 1951, quais podemos destacar: Convenção sobre Asilo Político (Havana, 1928), Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1933), Tratado sobre Asilo e Refúgio Político (Montevideu, 1939) e Tratado sobre Direito Penal Internacional (Montevideu, 1940) (PIOVESAN, 2016).

Por ser tema que sempre preocupou o continente, sendo objeto de inúmeros debates e convenções – como as agora citadas, além das que viriam, conforme serão expostas a seguir – é que surge a percepção de uma tradição do asilo nessa parte do globo.

3.1 O REFÚGIO NAS DÉCADAS DE INSTABILIDADES POLÍTICAS E CONFLITOS ARMADOS

Discorrer sobre a porção latina da América sem mencionar o passado de inúmeros conflitos sociais, golpes de Estado e intervenções estrangeiras se mostra uma tarefa impossível.

Durante as décadas de 70 e 80, a América Central foi palco de inúmeros campos de batalha, sobretudo na Guatemala, El Salvador e Nicarágua, que contaram com suplemento estratégico e bélico de Estados Unidos e União Soviética, apoiando diferentes forças políticas (BARRICHELLO, 2011).

Toda essa efervescência na América Central resultou em milhões de deslocados, mas, todavia, apenas 150.000 mil foram considerados refugiados nos termos da Convenção de 1951 (ANDRADE, 2001).

Os ocorridos na região, com enorme deslocamento populacional e a baixa proteção jurídica dos tratados europeus, iniciaram o debate sobre uma regionalização dos dispositivos que tratassem do refúgio. Um maior enquadramento e aperfeiçoamento das técnicas legislativas que retratassem de forma mais aprimorada o cenário e problemas locais.

As convenções internacionais até então existentes, como a de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 não se faziam satisfatórias perante a realidade. Não havia previsões de graves violações a direitos humanos tampouco agressões estrangeiras.

Dessa forma, fora elaborado, em âmbito regional, a Declaração de Cartagena de 1984.

3.2 DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

A Declaração de Cartagena contou com representantes de 10 países latino-americanos dispostos a tratar do tema do Direito Internacional do Refugiado em âmbito regional.

A definição de refugiado, então, passa a englobar os conceitos já existentes, provenientes dos tratados de 1951 e 1967, além de expandir o *status* de refugiado a todos que tenham fugido de seus países por conta de “violação maciça de direitos humanos”, conforme a conclusão terceira da Convenção (ACNUR, 2019c). Para Franco (2000):

La Declaración de Cartagena permitió a Latinoamérica adentrarse en los laberintos del derecho de los refugiados dentro de una perspectiva pragmática y de soluciones, signi" cando un paso fundamental en la integración de los principios universales, los valores regionales y la práctica de los estados.

O “espírito de Cartagena” como ficariam conhecidos os efeitos posteriores à vigência desse tratado foram de suma importância para o Brasil e nossos vizinhos do cone sul. Seus

princípios norteadores têm sido integrados gradualmente nas legislações e ações brasileiras (BARRETO; LEÃO, 2010).

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 possui, em seu artigo terceiro, a enunciação de promoção do bem a todos, sem qualquer distinção, além do artigo quarto que trata de conceitos de direitos humanos consagrados pelo direito internacional, entre eles, a concessão de asilo político. Não só a Carta Maior, mas como a própria legislação nacional sobre os refugiados, de Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, a ser estudada em tópico posterior, possui em suas concepções de status de refugiado, os conceitos trazidos pela Declaração de Cartagena.

3.3 DECLARAÇÕES E PLANOS DE AÇÃO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA – CIDADE DO MÉXICO/2004 (PAM) E CARTAGENA + 30.

Desde a Declaração de Cartagena, acordou-se que os países membros se reuniriam a cada 10 anos para revisar o conteúdo da declaração, assim como debater temáticas contemporâneas envolvendo os desafios da migração forçada (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Com um caráter mais pragmático, os chamados Planos de Ação possuem como objetivo viabilizar os mecanismos necessários para implementação do Direito Internacional do Refugiado frente à real necessidade do continente.

Logo no início da vigência das declarações, em 1994, San José, em 2004, Cidade do México (PAM), enfatiza-se o compromisso com a Declaração de Cartagena de 1984 e os resultados positivos obtidos com a observância dessa matéria. Ressalta-se, ainda, o humanismo e a solidariedade que devem estar presentes como princípios norteadores frente às políticas que regem os Estado em matéria de refugiados.

Os artigos que seguem, apresentam novidade em uma convenção, as chamadas soluções duradouras do ACNUR além de programas de *fronteiras solidárias*. Há também, desde aquele período, uma preocupação com a lentidão dos processos de reconhecimento de refúgio, assim como a capacitação dos profissionais que atuam com o tema (ACNUR, 2018b).

Na década subsequente ao PAM, ao longo do ano de 2014, quatro encontros foram realizados na América Latina, em comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena, denominados Cartagena + 30.

Importante ponto tratado na cidade de Buenos Aires é a preocupação dos Estados recebedores de refugiados em lidar com a pluralidade e heterogeneidade dos solicitantes. Entre esses, destacam-se a proteção especial a mulheres e crianças desacompanhadas, no âmbito do enfoque “diversidade-gênero-idade” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Há uma nítida e destacada preocupação com os integrantes do grupo vulnerável LGBTI, (ACNUR, 2018b), o que mostra a devida preocupação desses países com as complexidades da sociedade pós-moderna.

4 O REFÚGIO NO BRASIL

A formação da sociedade brasileira resultou das relações entre índios nativos, branco colonizador e o negro escravizado. Dessa composição, afirma Pacífico (2006), surgem construções sociais conservadoras entre dominados e dominadores, pseudo-relações de cordialidade, o mito da democracia racial e a preponderância do privado sobre o público, fazendo ver que, no Brasil, a sociedade recém-nascida já nasce deformada. Logo, o perfil da força de trabalho dos imigrantes é caracterizado por discriminações e pelas desigualdades.

Durante o período de incentivo à mão-de-obra migrante, no final do século XIX, somente de nacionalidade europeia estima-se que 3.630.000 de pessoas aqui desembarcaram. No lapso compreendido entre 1877 a 1903, aproximadamente 71 mil migrantes entraram por ano no Brasil – esses números apenas seriam reduzidos durante a ditadura do Estado Novo, que viria a restringir a entrada de imigrantes e classificá-los como indesejáveis ou inimigos –, estigma que se perpetua até os dias atuais (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

No âmbito das relações internacionais, a República Brasileira fez parte da Liga das Nações, assim como, posteriormente, da ONU. Ratificou a Convenção de 1951 — sendo o primeiro país latino a fazê-lo, em 1960 (ACNUR, 2019a) — o Protocolo Adicional de 1967 e também a Declaração de 1984.

Todavia, enquanto o Brasil, internacionalmente, cumpria seu papel de Estado Democrático de Direito, mostrando-se alinhado às principais preocupações globais em matéria de direitos humanos, em seara doméstica transcorria um Golpe de Estado que marcou quase vinte anos de perseguições políticas e violações a direitos humanos, cessando apenas em 1985. Nesse período, internamente, a agenda do governo militar pautou-se pela ideia de segurança nacional, sobretudo anticomunista, em cooperação aos outros países do Cone Sul (igualmente vivendo sob ditaduras), na chamada Operação Condor (MOREIRA, 2012).

A ironia se deu, portanto, pelo fato de que, enquanto o país vivia anos de chumbo – período do regime militar que notoriamente mais torturou e matou opositores – o Poder Executivo negociava de maneira cautelosa com a ONU a instalação de representantes do ACNUR em seu território (MOREIRA, 2012b).

Todavia, o estabelecimento de um representante das Nações Unidas em território nacional não foi o suficiente para o país reconhecer pedidos de refúgio de perseguidos políticos. Devido à cláusula de limitação geográfica da Convenção de 1951 — a barreira fora derrubada somente em 19 de dezembro de 1989, por meio do Decreto nº 98.602, enquanto a temporal já havia sido superada pelo Protocolo de 1967 (RAMOS, 2015) —, perseguidos latino-americanos não se enquadravam nos artigos que tratavam de concessão do *status* de refugiado. Essa exclusão também existiu pelo fato de que o país igualmente produzia refugiados políticos.

Assim, os que aqui entraram apenas utilizaram o país como forma de fugir de seus Estados de origem, recebendo proteção internacional e, logo em seguida, reassentando-se. Calcula-se que cerca de 20 mil argentinos, bolivianos, chilenos e uruguaios foram reassentados em países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e no continente europeu (FISCHEL; MARCOLINI, 2002).

Apenas após a redemocratização do país, em 1985, e influenciado pelo espírito de Cartagena, manifestado na Convenção que havia sido elaborada um ano antes, é que o Brasil de fato se abre para acolhida dos refugiados na década seguinte. No início dos anos 90, eclode a Guerra Civil no Congo, que força 1200 angolanos a fugirem das atrocidades humanitárias cometidas pelo conflito e desembarcarem no país (JUBILUT, 2006). Seria a primeira vez que um número significativo de refugiados foi acolhido com *status* próprio, no Brasil⁴.

Hoje, segundo dados atualizados até 2019 da própria ACNUR (2019d), dos atuais 70 milhões de pessoas em movimento, mais de 8 milhões estão na América Latina. Desses, mais de 9.000 mil – com o devido *status* de refugiado reconhecido – estão no Brasil, provenientes de 79 nacionalidades.

4.1 A LEI 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997

Influenciada pelo espírito de Cartagena de 1984 e pela Constituição Federal de 1988, e ante a necessidade de uma legislação doméstica específica, editou-se a Lei 9.474/1997. Muito

⁴ Anteriormente, apenas alguns vietnamitas haviam sido resgatados por um navio petroleiro em alto mar, outros poucos cubanos foram instalados em Curitiba, e algumas famílias *Baha'i* haviam sido acolhidas. Entretanto, em nenhum desses casos houve o reconhecimento de status de refugiado, apenas direito e proteção.

embora os tratados internacionais nortegassem a matéria, não estipulavam procedimentos administrativos para esse reconhecimento legal de refugiado. Ademais, mesmo com a derrubada das cláusulas temporais e geográficas dos tratados anteriores, o Estado brasileiro vinha fazendo um papel mais humanitário que propriamente de acolhimento aos refugiados vinculado por legislação específica.

É nesse contexto que surge a Lei Orgânica Federal 9.474, de 22 de julho de 1997, mais conhecida como “Estatuto do Refugiado”. De proêmio, a norma possui a definição sobre refúgio mais ampliada que a dos tratados europeus, seguindo as diretrizes definidas em Cartagena, englobando, em seu inciso III, refugiado aquele que sofrer de grave e generalizada violação aos direitos humanos⁵.

A lei, pelo seu conceito de refugiado alargado perante os tratados internacionais, é considerada extremamente moderna e pioneira (LEÃO, 2007). Em seu art. 1º, inciso I e II, suas definições provêm dos primeiros conceitos de refúgio pelos tradicionais tratados internacionais de 1951 e 1967. Já no inciso III, contempla as definições ampliadas pela Convenção latino-americana de 84. No artigo 3º, estão expressos aqueles que serão excluídos da condição de refugiado, em caso de autoria em crime de guerra, terrorismo, tráfico de drogas, entre outros.

Merece destaque o art. 7º, §1, em que é exposto o princípio do “*non-refoulement*”, pedra basilar do Direito Internacional do Refugiado.

O estatuto do refugiado traz, em seu ordenamento, a denominada pela atual doutrina, “Estrutura Tripartite” (MAHLKE, 2017), que rege os funcionamentos da máquina estatal perante a demanda.

A estrutura é composta pelas Organizações da Sociedade Civil, que são os motores e estão na linha de frente de atuação; o próprio ACNUR, ente internacional que está por trás aconselhando e coordenando as operações; e, finalmente, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), adiante analisado.

A Sociedade Civil é composta principalmente, em âmbito nacional, por instituições já conhecidas – vinculadas ao ACNUR – com anos de atuação na causa: Caritas Diocesana de São Paulo (CASP), Caritas Diocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e também o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). São elas que fazem parte do processo administrativo de reconhecimento ao *status* de refugiado, além de cooperarem com ações sociais.

⁵ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...) III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 2019a).

O ACNUR, além de membro permanente do CONARE, mesmo sem direito a voto, efetua e direciona as chamadas “soluções duradouras” (ACNUR, 2016), quais sejam: (i) repatriação voluntária, quando cessada a violação aos direitos humanos ou o temor de perseguição, possível quando o refugiado decide, por livre e espontânea vontade, voltar para o país em que havia sofrido perseguições/violações; (ii) integração local, que promove todos os meios para o refugiado se adaptar e reconstruir sua vida no novo local de morada; e por fim, (iii) reassentamento, situação em que um terceiro Estado acolherá o refugiado, caso o primeiro, ao qual tenha sido solicitado o refúgio, não seja adaptável, segundo o próprio refugiado.

O procedimento se inicia, conforme explanação minuciosa de Jubilut (2010), quando o ingresso se dá por avião, com o pedido de refúgio à um funcionário da Polícia Federal, que resultará no “Termo de Declarações” – documento que contém dados pessoais básicos e as razões pelas quais se está solicitando refúgio e em quais circunstâncias (esse Termo será utilizando provisoriamente como documento probatório). O agente da Polícia não pode se negar a tal procedimento.

Em seguida, o refugiado é encaminhado para a sede da Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), em São Paulo, onde se encontra o Centro de Acolhida para Refugiados. O solicitante preenche, então, um questionário, além de ceder entrevista a advogados, do qual resultará num Parecer de Elegibilidade, baseado tanto no questionário quanto na entrevista.

Em função da competência exclusiva do governo brasileiro para conceder refúgio em seu território, devido à vigência da soberania nacional, o solicitante irá se submeter a uma nova entrevista, porém, dessa vez, ao governo brasileiro coordenada por um representante do CONARE. Ato contínuo, o representante do órgão brasileiro irá relatar as informações colhidas junto ao solicitante a um grupo de estudos prévios, formado por representante de diversos segmentos, dentre eles: Ministérios de Estados, ACNUR e sociedade civil. Esse grupo elaborará um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio.

Em seguida, o parecer é enviado ao plenário do CONARE, quando será apreciado o mérito. Caso deferido, o agora refugiado irá se registrar junto à Polícia Federal e receberá o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE). Caso a decisão seja no sentido contrário, o solicitante tem 15 dias após sua notificação para se retirar do Brasil ou para entrar com um recurso junto ao Ministro da Justiça, a quem caberá à decisão final.

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) é um órgão de deliberação coletiva responsável pela análise dos pedidos e declaração do reconhecimento – em primeira instância – *status* de refugiado, como também orienta, coordena e apoia juridicamente o refugiado.

Compõem o Comitê os Ministérios da Justiça – que preside –, Relações Exteriores, Saúde, Educação e Trabalho, além da Polícia Federal e também as já mencionadas Sociedades Civis e ACNUR.

O CONARE foi criado pelo Estatuto do Refugiado, lei 9.474/97, em seu Título III, capítulos I e II, artigos 11 a 16.

4.2 NOVA LEI DE MIGRAÇÃO 13.445/2017

A Lei de Migração nº 13.445/2017 revogou o chamado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) em vigência desde os tempos de ditadura, período em que foi promulgada, quando a visão sobre o migrante era de ameaça à segurança nacional (GUERRA, 2017).

A nova lei coloca o Brasil em patamares avançados sobre o tema, em comparação a outros Estados. Com viés progressista, a nova norma jurídica se encaixa mais ao ideal de igualdade, princípio basilar do Estado brasileiro, pensado pela Constituinte de 1985 e positivado pela Constituição Federal de 1988.

Não é introduzida nenhuma mudança drástica sobre a condição dos refugiados no país. Apesar de legislação própria, o Estatuto dos Refugiados prevê “apenas” instrumentos e procedimentos de regularização destes perante ao Estado brasileiro. A Lei de Migração de 2017 traz direitos e obrigações baseados em princípios sociais e humanitários. Portanto, será aplicada de forma subsidiária à já mencionada Lei 9.474/97.

Essa subsidiariedade pode ser vista no art. 121, que diz: “Na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio (BRASIL, 2019b).”

4.3 NOTAS SOBRE A VENEZUELA

Imperioso destacar, de maneira separada e detalhada, os desafios que o continente vem atravessando desde que a crise social que se alastra no nosso país vizinho se intensificou.

Em uma frequência de 5 (cinco) mil pessoas por dia, os venezuelanos já são, hoje, o maior fluxo migratório em movimento na América Latina – e até do mundo – com cerca de

9% do país, ou cerca de 3 milhões de pessoas⁶, tendo cruzado a fronteira para viver no exterior (JUBILUT; FERNANDES, 2018).

Constata-se que a Colômbia é o maior receptor, tendo recebido mais de 1 milhão de venezuelanos, seguido por Peru, com mais de 500 mil, Equador, 200 mil, Argentina, 130 mil, Chile, mais de 100 mil, Panamá, 94 mil e, por último, Brasil, com 85 mil⁷

Por conta disso, o Alto Comissariado das Nações Unidas passou a reconhecê-los juridicamente como refugiados (VEDOVATO, 2018).

Apesar de tornar-se mais visível – e portanto mais midiático – o número de migrantes venezuelanos entrando no Brasil apenas a partir de 2016, essa migração já se inicia no ano 2000. Naquele momento, o meio de transporte era o avião e a migração era caracterizada por ser uma mão-de-obra qualificada atrás de bons empregos.

No entanto, com o colapso econômico do governo Maduro presenciou-se, com o passar dos anos, cada vez mais uma população oriunda de classe média, até, enfim, setores empobrecidos – muitas vezes desnutridos – que passam a cruzar a fronteira seca, chegando ao Brasil por via terrestre, principalmente entrando pela cidade de Pacaraima/RR (BAENINGER, 2018), diferentemente do procedimento iniciado a partir dos aeroportos, como acima explanado.

Todavia, importante evidenciar que o número de refugiados venezuelanos que buscam Peru e Colômbia como local de destino é muito maior do que aqueles que procuram o Brasil (VEDOVATO; BAENINGER, 2018).

Por outro lado, curioso notar que, comparado aos dados de março de 2018 – no qual 52% dos refugiados venezuelanos entrevistados em Pacaraima afirmavam possuir outro país de destino, que não o Brasil –, os últimos números, de abril deste ano 2019, mostram que se reduziu a 4%⁸. Logo, o Brasil agora é visto como país de destino e não apenas de passagem.

No país, o grande desafio se faz com o chamado processo de “interiorização” desses refugiados, uma vez que não é isonômico, visto pela percepção do pacto federativo, que apenas o estado de Roraima comporte esse enorme número de pessoas.

⁶ Na verdade, os números já ultrapassam a casa dos 4 milhões, de acordo com os dados mais recentes disponíveis em: < <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html?query=venezuela> > Acesso em: 09 de out. 2019.

⁷ UNHCR. Number of refugees and migrants from Venezuela reaches 3 million”, Genève, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5be4192b4>>. Acesso em: 19 out. 2019.

⁸ FLOW MONITORING. **Brasil — Monitoreo De Flujo De Población Venezolana 4 (Abril 2019)**, Genève, 2019. Disponível em: < <https://migration.iom.int/reports/brasil-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-4-abril-2019?close=true> > Acesso em: 19 de out 2019.

Por meio do Decreto nº 9.285/2018 e da Lei 13.684/2018, o Brasil iniciou, em abril de 2018, o processo de interiorização, levando, até o mês de outubro de 2018⁹, 2.854 venezuelanos até outros estados da federação (BRASIL, 2018). Esse processo, além do Governo Federal, é auxiliado também por: a) ONGS e associações filantrópicas; b) governos municipais; c) ACNUR, Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA) e Organização Internacional para as Migrações (OIM) (BALTAR; BALTAR; FAVERO, 2018).

5 CONCLUSÃO

Durante o desenvolvimento do presente artigo discorreu-se sobre o contexto histórico do surgimento e da proteção jurídica ao refugiado, destacando-se os principais tratados internacionais em âmbito global, regional assim como as leis nacionais que regulam esse fenômeno social da migração forçada; o refúgio.

Restou claro que tanto na região latino-americana assim como em âmbito doméstico, não faltam tratados e leis que disponham sobre o tema. A América Latina nunca foi desprovida de soluções jurídicas para litígios sociais. O maior desafio remete à efetivação desses acordos.

A ausência de uma instrumentalização padrão e eficaz a todos os países, que possa regular os procedimentos de reconhecimento do indivíduo como refugiado, permite que esse direito seja suscetível a políticas de governo. De mais a mais, essa falta de congruência de uma legislação cogente da comunidade internacional abre margem para que um problema humanitário, como é a migração forçada, vire objeto de discursos populistas semeados de sensacionalismos que inflamam e provocam o medo.

Em que pese a existência de todo um arcabouço jurídico de tratados internacionais protetivos ao refugiado, além de uma ajuda humanitária – paliativa, é verdade – presente em pontos estratégicos, de nada surtirá efeito para a solução da migração forçada enquanto houver a exploração capitalista, sobretudo dos países do primeiro mundo sob os países periféricos.

Guerras são travadas, perseguições políticas perpetradas e violações de direitos humanos efetuadas ocasionadas por interesses econômicos. Não há país que inicie conflitos armados senão visando acumulação de riqueza. Enquanto a busca incessante pelo lucro existir, pessoas serão postas forçadamente em circulação e a natureza perecerá.

⁹ Últimos dados disponíveis.

Apesar de ainda objeto de debate sobre a possibilidade ou não de classificar migrantes forçados por conta de desastres ambientais como refugiados, certo é que os indicadores mostram que o planeta está esquentando e as catastróficas consequências ecológicas estão acontecendo.

Por obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados outrora, é compromisso dos Estados se organizarem e receberem esses necessitados, mas só a construção de sociedades baseadas em economias mais distributivas e equânimes, com respeito e preservação ao que resta do meio-ambiente, além da solidariedade humana, poderão estancar essa hemorragia humanitária.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa aos Refugiados 1951**. 2019a. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 out. de 2019.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 2019b. Documento disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 17 out. 2019.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. 2019c. Documento disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf Acesso em: 17 out. de 2019.

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. 2018a. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2018/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_2018 Acesso em: 17 out. 2019

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. 2018b. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf> Acesso em: 17 out. 2019

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Cartilha_Protegendo_Refugiados_No_Brasil_e_no_Mundo Acesso em: 17 out. 2019.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Regionalización y armonización del derecho de refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001.

BAENINGER, Rosana (Coord.). **Governança das migrações**: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. Migrações Venezuelanas. Unicamp: 2018. p 137. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php Acesso em: 17 out. 2019.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. Mini-feature Brasil. **Revista Forced Migration**, Edição 35, julho de 2010. Disponível em: <http://www.fmreview.org/sites/default/files/disability/FMR35brasil.pdf> Acesso em: 06 ago. 2017.

BRASIL. **Lei 9.474/97**. Legislação. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm Acesso em: 01 out. 2019

BRASIL. **Lei 13.445/2017**. Legislação. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm Acesso em: 28 ago. 2019

BRASIL. **Casa Civil. Relatório Trimestral**. Comitê Federal de Assistência Emergencial (Outubro/2018). 2018. Disponível em: http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20181015_segundo-relatorio-tr-consolidando.pdf/view Acesso em: 10 de out. 2019.

BUERGENTHAL, Thomas. **International Human Rights**. George Washington University Law School. 2009.

BALTAR, Cláudia. BALTAR, Ronaldo. FAVERO, Deusa. **Política de “Interiorização” da Migração venezuelana recente**: considerações a partir do estado do Paraná. Migrações Venezuelanas. Unicamp: 2018. p 283. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php Acesso em: 17 out. 2019.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

FISCHEL DE ANDRADE J. H, e MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados - breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45, n. 1, 2002.

FRANCO, Leonardo. **Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en America Latina**, 2008. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3121> Acesso em: 17 out. 19.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 09, n 4, p. 1717-1737, abril 2017.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1921. São Paulo: Cia. das Letras, 2012

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A acolhida da população refugiado em São Paulo: a sociedade civil e a proteção ao refugiado**. In: SILVA, César Augusto (org) **Direitos humanos e refugiados**. Mato Grosso do Sul: UFGD, 2012

JUBILUT, Liliana Lyra. International Refugee Law in Brazil. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n.1, Oxford, 2006.

JUBILUT, Juliana Lyea. **A atual proteção dos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina**. Migrações Venezuelanas. Unicamp: 2018.p. 165. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/migvenezuelanas.php> Acesso em: 17 out. 2019.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil, decisões comentadas do CONARE**. UNHCR e ACNUR. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf> Acesso em: 15 out. 2019.

MAHLKE, Helisane. **Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico**. São Paulo: Arraes, 2017.

MENEZES, L. Fabiano. **O panorama da proteção dos refugiados na América Latina**. 60 anos de ACNUR. São Paulo: Perspectivas de Futuro. 2011.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. Os Migrantes nas Relações de Trabalho no Brasil. **Cadernos de Direito**. Maceió: FAL, 02, jan/jun, 2006,

DE PAULA, Bruna Vieira. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, n. 7, p. 2007, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva. 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. – 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. Saraiva, 2015.

SCHWARCZ, Lilia M., STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras. 2015.

JACOMINI, Alessandro; FERNANDES, Gabriela Simoni; MACIEL, Letícia Maerki. Os refugiados venezuelanos e sua recepção na nova lei de migração. **Acta Científica. Ciências Humanas**, v. 26, n. 1, p. 27-44, 2017.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

REUTERS e AFP. **Em três dias de ofensiva turca, 100 mil pessoas deixaram suas casas na Síria**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/ofensiva-turca-deixa-sete-civis-mortos-no-norte-da-siria.shtml> Acesso em: 14 out 2019.

UNHCR. **Number of refugees and migrants from Venezuela reaches 3 million**. Genéve, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5be4192b4> . Acesso em: 19 out. 2019.

VEDOVATO, Luis Renato (Org.). **Ação civil originária entre Venezuela e Brasil: a construção do Direito de Ingresso**. Migrações Venezuelanas. Unicamp: 2018. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_migvenezuelanas.php Acesso em: 17 out. 2019.

VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, Rosana. A Ação Civil Originária contra os seres humanos. **Portal Jota**. Disponível em <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-acao-civil-originaria-contra-os-seres-humanos-19042018> Acesso em: 10 de out de 2019.